

한국 행정학의 정체성 위기에 관한 연구*

이병량**

이 연구는 그간의 한국 행정학 연구 성과 가운데 행정학의 정체성 위기 혹은 학문적 위기에 관한 논의를 분석하고 평가하고자 하였다. 분석의 결과 1960년대와 1970년대의 경우, 한국의 행정학이 수입 학문이라는 명확한 자각에 바탕을 두고 이의 정체성을 확립하기 위한 치열한 고민이 있었다는 점을 확인하였다. 이런 고민은 한국의 행정 현실을 설명할 수 있는 이론형성이 한국 행정학의 학문적 정체성 정립에 중요한 기준이 된다는 논의로 이어졌으며 그와 같은 기준에서 당시의 한국 행정학의 연구에서 나타나는 문제점이 진단되었다. 2000년대 이후 한국 행정학의 정체성 위기에 대한 논의는 응용학문으로서 행정학의 실용성에 대한 모색을 중심으로 새롭게 이루어지는 양상을 보였다. 이는 신공공관리론적 정부개혁을 통한 행정의 역할에 대한 재검토와 그간 한국의 행정학이 보여준 학문적·현실적 성과에 대한 비판적 평가에 기인한 것이었다. 이러한 경향은 1960년대와 1970년대에 이루어진 한국 행정학의 학문적 정체성에 대한 모색과는 일정하게 단절되는 것으로 해석될 수 있다. 이런 상황 속에서도 한국 행정학이 학문 분과로서 본질적으로 지향해야 할 지점이 한국의 행정 현상에 대한 설명과 이를 바탕으로 한 인과이론의 형성이라는 점에 주목한 논의들도 여전히 이루어지고 있었다.

주제어: 한국 행정학, 정체성 위기, 이론형성, 인과이론, 연구경향분석

* 본 연구는 2019학년도 경기대학교 학술연구비(일반연구과제) 지원에 의하여 수행되었음

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 경기대학교 행정학전공 교수로 재직 중이다. 관심 분야는 행정이론(관료제), 문화정책 등이다(libertas@kyonggi.ac.kr).

I. 들어가며

한국에서 행정학의 역사는 근대국가로서 한국과 성립 및 발전 과정을 같이했다고 할 수 있다. 잘 알려져 있듯이 한국의 행정학은 정부 수립 이후 당시 미국 행정학의 중요한 이론적 흐름이었던 발전행정의 매우 현실적인 지원을 통해 학자를 비롯한 연구 집단과 대학원 등의 교육 기관을 형성하는 것을 통해 출발하였다. 이렇게 출발한 한국의 행정학은 현실 참여와 인재의 배출 등을 통해 그간 한국의 국가발전에 기여하여 온 것으로 여겨지고 있다. 또한 미국 행정이론의 단순한 소개에 머물러 있었던 연구 역시 딜레마이론이나 시차이론의 예에서 볼 수 있듯이 이론을 개발하는 데까지 성장해왔다. 이처럼 60여 년 이상의 역사를 통해 현실과 교육, 그리고 학문 그 자체로서도 꾸준히 양적으로 질적으로 성장하여 하나의 독립적인 분과 학문으로 자리 잡은 한국의 행정학은 동시에 매우 오랜 동안 그리고 지속적으로 위기의 담론에 노출되어 있기도 하다. 특히 이와 같은 행정학이 처한 위기에 대한 논의는 1990년대 후반 이후 본격화되어 이병량(2010: 171)이 지적하고 있듯이 행정학의 위기론이 그 자체로서 하나의 연구 영역이라고 해도 무방할 정도로 활발하게 이루어져 온 것이 현실이다.

물론 행정학의 정체성 위기 혹은 학문적 위기에 대한 논의는 한국에만 국한된 것은 아니다. 위에서도 언급한 바 있듯이 한국 행정학의 모태라고 할 수 있는 미국의 행정학 성립 과정은 행정학이 끊임없이 학문적 정체성에 대한 질문에 직면할 수 밖에 없는 운명이라는 점을 잘 보여주고 있다. 너무나도 잘 알려져 있듯이 행정학의 시초가 된 유명한 우드로우 윌슨(Wilson)의 ‘행정의 연구(The Study of Administration)’는 정치로부터 행정을 구분 혹은 구별해낼 필요가 있으며 그 논리적인 귀결로서 그와 같은 영역에 대해 연구를 해야 한다는 주장을 담고 있는 것이었다(Wilson, 1887). 이와 같은 윌슨의 주장은 당시의 미국 사회를 개혁하고자 하는 현실적인 지향과 실천으로서 진보주의운동의 발상을 반영한다는 점에서 행정학의 학문적인 성립을 가능하게 하였다(김두래, 2020: 3). 그러나 어떤 현상 가운데 이질적인 요소를 구분하여 연구를 하자는 주장을 통해 독자적인 분과 학문의 영역을 확보한 결과는 필연적으로 그 독자적인 영역에 대한 논쟁을 불러일으킬 수 밖에 없었다. 특히 이는 행정학이라는 학문의 존재를 가능하게 하였던 최초의 문제의식이 현대적인 정치 환경에서 적절하게 맞아 들어가는 것도 아니라는 자각 속에서 더욱 확대될 수 밖에 없는 것이었다(이병량, 2010: 170).

그런데 한국 행정학에서의 정체성의 위기에 관한 논의는 이러한 행정학의 생래적인 위기론의 성격과 더불어 다양한 각도에서 이루어지고 있는 것으로 보인다. 그리고 그

논의가 한국 행정학의 하나의 연구 영역으로 지칭할 수 있을 정도로 활발하기도 하다. 이 연구는 이처럼 하나의 연구 영역으로 자리 잡은 한국 행정학의 정체성 위기에 관한 그간의 논의를 분석하고자 하는 시도이다. 앞서 언급한 바 있듯이 한국의 행정학 역사가 60여 년을 넘어가면서 다양한 측면에서 기존의 연구 성과를 분석하려는 시도가 이루어져 왔다. 이러한 시도를 통해서 기존의 연구가 쌓아온 업적을 확인하고 평가하는 것 뿐만 아니라 그간의 성과에 대해 반성하고 또 앞으로 한국의 행정학 연구가 어떤 방향을 지향할 것인지를 전망하고 제언하기 위한 노력이 축적되어 오기도 했다(정용덕, 2016; 박상언·이병량, 2017).

그러나 이 연구는 조직이론, 정책학, 재무행정, 지방행정 등의 행정학의 하위 영역이나 특정 정책 영역별(하태권, 1995; 박광국·채경진, 2008; 김귀영, 2011, 김정수, 2016), 연구 방법론별(윤견수, 2005; 허만형, 2009) 또는 학술지별(권경득, 1996; 주상현, 2002)로 이루어진 기존의 행정학 학문 연구 경향 분석과는 달리 '행정학의 정체성 위기'라는 연구의 주제를 중심으로 이루어진 기존의 연구를 분석하고자 한다. 이러한 시도는 그 자체로 연구 영역이라고 말할 수 있을 정도로 논의가 분분한 이 주제에 관한 지난 논의가 어느 정도의 학문적인 성숙으로 이루어졌으며 또한 이를 통해 한국의 행정학에 어떤 영향을 미쳤는지를 확인해보는 것이 의미를 지니고 있다는 판단에서 이루어졌다. 이를 위해 이 연구는 행정학의 정체성 위기에 관한 이론적 논의를 정리한 후에 기본적으로 학술지에 발표된 한국 행정학의 정체성 위기에 관한 연구 성과를 분석하고자 한다. 또한 이 연구는 한국 행정학의 정체성 위기에 대한 논의는 한국 행정학의 현재에 대한 이해를 통해서 반추될 수 있을 것이라고 보았다. 따라서 이 연구는 한국 행정학 연구의 현재적 상황을 그려내 보고자 한다. 이를 통해서 학문적 주제로서 행정학 위기론이 현실을 통해서는 어떻게 수용되고 있는지를 확인할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 행정학에서의 정체성 위기 논의

행정학의 성립과 관련하여 우드로우 윌슨(Wilson)의 논의에서 가장 잘 알려진 것은 행정이 정치와는 구분되는 혹은 정치의 영역 외부에 존재하는 경영의 영역(field of business)이라는 주장이다. 구체적으로 그는 행정은 정치의 영역에서 수행하는 공법의 제정과는 구분되는 그것의 세부적이고 체계적인 집행(detailed and systematic execution)으로 규정하였다(Wilson, 1887: 209-212). 정치-행정이원론으로 요약되고

4 「정부학연구」 제27권 제3호(2021)

있는 그의 이와 같은 주장은 교과서적인 수준에서 법의 제정이나 정책의 결정을 담당하는 정치와 구분된 결정된 법이나 정책을 집행하는 영역인 행정이 존재하고 또 그와 같은 행정의 영역에 대한 연구의 필요성을 제기했다는 점에서 행정학의 성립으로 이해되고 있다. 그러나 그의 정치와 행정의 구분은 조금 더 심도 있게 논의될 필요가 있다.¹⁾

윌슨(Wilson)은 먼저 이천이백 년 이상의 역사를 가진 정치학에 비하여 행정학은 왜 당시에서야 새로운 학문의 영역으로 등장하게 되었는지에 관한 질문을 던지고 있다(Wilson, 1887: 198). 일반적으로 어떠한 현상에 대한 질서 있는 앎에 대한 시도로서 분과 학문은 그 현상 자체의 존재와 연구를 통해 그것에 대한 앎을 추구할 필요성에 의해 성립될 것이다. 존재하지 않거나 존재하더라도 그것에 대한 앎을 추구할 필요가 있을 정도로 중요하지 않은 현상에 대해서는 분과 학문은 성립할 수 없는 것이다(Wilson, 1887: 197). 이런 상황은 당연히 행정 현상과 행정학에도 적용될 것이다.

윌슨(Wilson)은 행정 현상을 정부와 '정부의 작동(government in action)'과 관련된 현상으로 규정하고 있다. 그런데 정부와 정부의 작동과 관련된 이 현상은 오랜 기간 문제적인 상황에 처한 적이 없었다. 왜냐하면 삶이 단순했던 만큼 정부의 기능 역시 단순했기 때문이다(Wilson, 1887: 198-199). 이런 상황에서 행정에 대한 연구는 필요치 않았다. 그렇다면 윌슨에게 행정이 연구의 대상이 되어야 하는 상황의 변화는 무엇이었을까? 논리적으로 이와 같은 상황의 변화는 정부의 작동과 관련된 현상이 복잡해지고 또 문제적인 상황에 처하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 상황의 변화는 또한 정치의 과정을 통해 결정된 어떤 원칙이나 계획의 온전한 구현이 정부의 작동에 영향을 받는 것을 의미하기도 한다. 가령 '자유'의 구현은 법적인 원칙에 의해 보증된다기 보다 정부의 작동인 행정에 의존하고 있다는 것이다(Wilson, 1887: 211).

이런 의미에서 윌슨(Wilson)에 있어 정치와 행정은 정책의 결정과 그것의 단순한 집행이라는 이분법으로 이해되어서는 곤란한 것으로 보인다. 오히려 윌슨에 있어 정치는 국가의 구성과 국민의 권리에 관한 헌법적인 원칙을 포함한 일반적인 규칙이나 계획의 결정과 관련된 문제였다(유현중, 2013: 44). 그리고 행정은 이와 같은 원칙이나 계획의 단순한 집행이 아니라 예를 들자면 조세의 산정과 증대, 우편의 배달, 군의 충원과 설비 등 구체적인 과업의 수행을 의미하고 있었다(Wilson, 1887: 212). 따라서 행정은 정치를 통해 정해진 일을 단순히 수행하는 수단(mere passive instrument)을 넘어서 추상적인 계획이나 의지를 실현하기 위한 구체적인 판단과 선택의 영역으로서 의미를 지니게 된다(Wilson, 1887: 212).

1) 윌슨(Wilson)의 정치와 행정의 구분을 단순한 이원론을 넘어 보다 심도 있게 다룰 필요성에 대해서는 Kirwan(1977), Rosenbloom(2008), 유현중(2013) 등에서도 논의되고 있다.

그렇기 때문에 행정에 대한 연구는 금전적으로 혹은 노력의 측면에서 가능한 한 적은 비용으로 일을 적절히 수행하여 효율성을 추구하는 것과 더불어 보다 본질적으로 정부가 무엇을 적절하게 성공적으로 수행할지를 발견하는 데 목적이 있는 것이었다(Wilson, 1887: 197). 또한 이러한 연구를 통한 앎은 위에서 지적한 바와 같은 목적을 달성할 수 있는 방법이 무엇인지를 알려주는 데 현실적으로 기여한다는 점에서 의미를 가지게 된다. 결국 윌슨(Wilson)의 논의는 행정에 대한 연구가 행정 현상에 대한 앎 혹은 지식의 획득을 통하여 현실의 문제를 해결할 수 있는 방안을 제시해야 한다는 점을 강조하는 것이다. 그리고 이는 분과 학문으로서의 행정학은 정부가 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대한 진리를 추구하는 학문으로서 성립되어야 한다는 점을 보여주고 있기도 하다.

이런 맥락에서 행정학의 학문적 위기 혹은 행정학의 정체성 위기에 관한 논의는 행정 현상에 대한 앎이 현실의 구체적 문제의 해결로 이어지고 있는지에 대한 질문과 연관이 되어 있다. 행정에 대한 연구가 현상을 올바르게 이해할 수 있게 하는 지식이라면 이런 지식을 바탕으로 현실의 문제 해결을 위해 정부가 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대한 해답을 제시할 수 있을 것이다. 그런데 실제로 행정학의 영역에서 이루어지는 행정 현상에 대한 연구가 그와 같은 일을 수행하고 있는지에 대한 의구심은 지속적으로 제기되어 왔다. 가령 굴릭(L. Gulick) 등으로 대표되는 초기의 행정학 영역의 연구에서 제시한 행정의 원리가 단지 ‘격언(proverb)’에 지나지 않는다고 지적한 사이먼(H. A. Simon)의 비판도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 사이먼(Simon)은 굴릭(Gulick) 등의 초기 행정학 분야의 연구에서 정부의 효율성을 추구하기 위한 원리로서 제기된 다양한 논의들이 서로 모순될 뿐만 아니라 그 때문에 실제로 적용할 수 있는 적절한 대안을 제시하지도 못한다는 점을 지적하였다(Simon, 1946: 53).

왈도(D. Waldo)는 1960년대 이후의 미국이 혁명의 상황이라고 할 수 있을 정도의 다양한 문제에 직면해 있다고 보았다. 그러면서 그는 행정이 이와 같은 상황을 조성하는 데 일조하였음을 지적하고 있다. 따라서 왈도(Waldo)는 이런 상황에 대한 행정의 책임성을 강조하면서 행정의 적극적인 역할이 필요하다고 주장하였다(Waldo, 1968a: 365-367). 그럼에도 불구하고 그는 기존의 행정학이 이런 상황에 대해 해답을 줄 수 없다고 보면서 이를 행정학이 처한 정체성의 위기로 규정하였다. 연구의 대상과 방법론의 측면에서 행정학이 처한 이와 같은 지속적인 위기는 그러나 쉽게 해결될 수 없는 성격의 것이기도 하였다. 따라서 왈도(Waldo)는 이와 같은 행정학의 정체성 위기를 해결하기 위한 방안으로 “행정학이 엄밀한 의미에서 전문직업(profession)의 영역도 아니고 또한 그렇게 되려는 희망도 의도도 없지만 마치 전문직업인 것처럼 행동할 것”

6 「정부학연구」 제27권 제3호(2021)

을 제안하고 있다(Waldo, 1968b: 5-10). 이와 같은 왈도(Waldo)의 행정학의 정체성의 위기에 대한 정의와 해결책 역시 행정학의 연구를 통해서 정립된 행정 현상에 대한 얇이 현실의 문제를 해결할 수 없을뿐더러 그런 의미에서 행정 현상에 대한 행정학의 지식이 이론적 문제를 지니고 있다는 점에 대한 지적이라는 점에서 사이먼(Simon)의 주장과 문제의식을 공유하는 것으로 볼 수 있다.

오스트롬(V. Ostrom)은 행정학의 정체성 위기에 대해 보다 본격적으로 논의하고 있다. 그는 행정이 인류 문명의 발달에 미칠 영향력의 크기가 점점 확대되고 있다는 점을 지적하고 있다. 그런데 그는 동시에 행정학의 가르침들이 오히려 우리 사회의 병폐를 이끌고 있지 않은가 하는 의문을 제기하고 있다. 요약하자면 행정의 영향이 커지는 상황에서 행정학의 지식 체계가 문제를 더욱 악화시키고 있다는 것이다(Ostrom, 1973: 4-5). 이러한 일이 벌어지고 있는 연유에 대한 그의 진단은 지식 혹은 이론의 역할에 대한 그의 아래와 같은 정리로부터 도출되는 것이다.

어떤 귀결(consequences)이 어떤 조건(conditions)으로부터 나온다고 단언하는 것은 어떤 결과(effects)에는 그 원인(causes)이 있다는 것과 같은 말이다. 지식이라는 것은 조건과 귀결 간의 관계 또는 원인과 결과 간의 관계에 대해 얼마나 잘 설명할 수 있는가에 의존한다. 만약에 조직에 관한 이론이 과학적으로 믿을 만한 것이라면 대안적인 조직상의 배열로부터 도출되는 원인과 결과를 제시할 수 있어야 한다(Ostrom, 1973: 2).

결국 오스트롬(Ostrom)의 주장은 행정학이 가진 지식이나 이론의 체계가 행정 현상의 인과관계를 밝혀내지 못하고 있으며, 따라서 이러한 불완전한 인과관계적 지식에 입각한 현실에 대한 처방이 문제의 해결은커녕 문제를 더욱 악화시킬 뿐이라는 것으로 요약할 수 있다. 행정학의 가르침이 해로운 처방제를 내포하고 있다는 것이다(Ostrom, 1973: 5).

이와 같이 미국의 행정학 발전 과정에서 지속적으로 제기되었던 논의를 종합하자면 행정학 정체성의 위기 혹은 지적 위기는 결국 행정 연구를 통한 행정 현상에 대한 얇이 올바른 것인가라는 질문에서 출발한다는 점을 확인할 수 있다. 그리고 이와 같은 문제의식의 연장선상에서 그로부터 도출된 대안이 현실의 문제 해결에 도움이 되는지에 대한 자문과 반성을 담고 있는 것으로 요약할 수 있다. 그렇다면 한국 행정학에서의 정체성 위기 혹은 행정학의 학문적 위기에 대한 논의는 어떠한 내용을 담고 있는 것일까?

Ⅲ. 한국의 행정학 정체성 위기론: 그간의 논의

이 연구는 한국의 행정학 연구에서 행정학의 정체성 위기가 어떻게 논의되어 왔는지를 분석하고자 한다. 특히 이 연구는 하나의 연구 영역이라고 해도 무방할 정도로 그간 다양한 방식으로 논의가 이루어져 왔었던 한국 행정학의 정체성 위기에 관한 논의 가운데 학술지에 논문의 형식으로 게재된 성과를 중심으로 연구의 경향을 분석하고자 한다. 그러나 학술논문 이외의 다양한 형태로 이루어진 행정학 정체성의 위기에 관한 그간의 논의도 일정하게 소개할 필요가 있다고 보았다. 따라서 관련된 논의의 성과물인 단행본을 비롯한 다양한 연구의 성과를 확인하고 이를 통해 발견할 수 있는 일정한 경향이 있는지도 검토할 것이다. 이를 통해 한국의 행정학에서 이루어진 행정학 정체성 위기 논의의 흐름을 미국의 행정학 정체성 위기론의 핵심적인 문제의식과 비교할 수 있으리라 기대한다.

1. 자료의 수집

이미 밝혔듯이 이 연구는 기존에 이루어진 많은 연구 경향 분석 논문과는 달리 행정학의 하위 영역이나 정책 영역, 혹은 방법론이나 학술지를 기준으로 연구의 경향을 분석하지 않았다. 이 연구는 ‘행정학의 정체성 위기’ 혹은 분과 학문으로서 ‘행정학의 위기’라는 연구의 주제를 중심으로 연구의 경향을 분석하고 반성하려는 시도이다. 따라서 어떤 연구 성과물이 이러한 주제를 다룬 것인지를 확정하는 데 있어서 기존에 이루어진 여타의 연구와는 다른 접근을 시도할 수 밖에 없었다.

먼저 이 연구는 행정학 분야의 학술지에 논문의 형식으로 게재된 연구의 성과를 기본적인 분석의 대상으로 삼았다. 물론 학술지의 논문이 아니더라도 학문공동체에서 연구의 성과를 발표하고 공유하는 방법은 다양하게 존재할 수 있다. 특히 행정학의 정체성 위기나 행정학의 위기와 관련해서는 행정학 분야의 학문공동체를 대표하는 한국행정학회를 비롯한 다양한 연구집단에서 기획 형식의 다양한 논의가 이루어지기도 하였다. 또한 그 성과물도 단행본을 비롯한 다양한 방식을 통해 정리되기도 하였다. 그럼에도 불구하고 이 논문이 기본적인 분석의 대상을 학술지 게재 논문으로 한정하는 이유는 투고와 게재의 과정을 감안하였을 때, 학술지에 게재된 논문은 저자 스스로의 연구에 대한 문제의식을 바탕으로 집필되어 학문공동체의 공식적인 검증을 받았다는 점에 있다. 물론 연구집단에서 기획하여 수행된 집단적인 연구에 참여한 연구자의 경우에도 한국의 행정학 위기에 대한 깊은 고민이 있었고 이를 바탕으로 연구에 참여했으리라는

점에는 의심의 여지가 없을 것이다. 그러나 학술지 논문은 보다 근본적으로는 저자 스스로의 문제의식이 없이는 집필의 시작 자체가 불가능하고 또 심사를 통한 검증의 과정을 고려한다면 심화된 문제의식을 공유하기 위한 보다 정치한 노력의 수행이 이루어졌다고 볼 수 있다.

따라서 이 연구는 행정학 분야 학술지 가운데 한국연구재단의 등재 혹은 등재후보지로 등록된 학술지를 대상으로 행정학의 정체성 위기를 다룬 논문을 수집하였다. 이를 위해 이 연구는 먼저 ‘행정학’, ‘행정 연구’, ‘위기’를 검색어로 하여 한국연구재단에 등록된 행정학 분야의 등재 및 등재후보지의 논문을 검색하였다.²⁾ 그리고 이를 통하여 검색된 논문의 제목과 초록, 그리고 내용의 확인을 통하여 해당 논문 가운데 한국의 행정학이나 행정 연구의 정체성 혹은 학문적 위기를 직접 다룬 논문이나 적어도 간접적으로라도 한국의 행정학이나 행정 연구의 내용이나 현실, 방향성 등을 고민한 논문을 분석의 대상으로 포함하였다.³⁾

이와 같이 수집된 행정학 분야 학술지의 연구 성과를 통한 분석을 보완하기 위하여 특히 2000년대 이후 주로 한국행정학회 차원에서 이루어진 한국 행정학과 관련된 다양한 위기 논의도 검토하였다. 그 성과물은 2000년 1년에 걸쳐 한국행정학회의 소식지인 《KAPA 포럼》에 게재된 22편의 글과 2016년 한국행정학회의 미래특별위원회가 관련 논의를 정리하여 발간한 《한국 행정학의 역할과 미래의 설계》, 그리고 이보다 일찍 2007년 연세대학교 원주 캠퍼스에서 열린 ‘한국 행정학 및 행정학계의 현실을 우려하는 학자들의 모임’과 뒤이어 고려대학교 대학원의 ‘한국행정론’ 세미나에 참석한 학자들의 논의의 결과로 2009년 발간된 《한국행정연구: 도전과 과제》, 또한 2011년 고려대학교 정부학연구소 차원에서 기획한 ‘한국행정학의 방향’ 학술대회 발표 논문을 단행본 형식으로 정리하여 발간한 《한국 행정학의 방향: 교육, 연구 및 제도》, 2010년과 2011년 한국행정학회의 위기관리특별위원회에서 백서의 형식으로 발간한 연구보고서 등이 있다. 이 연구에서는 이러한 논의도 한국 행정학의 정체성 위기에 관한 논의를 분석하고 반성하는 보완적인 자료로 활용할 것이다.

2) 검색은 국내에서 발간되는 학술지의 원문을 제공하고 있는 한국학술정보(<https://kiss.kstudy.com>)와 DBpia(<https://www.dbpia.co.kr>) 사이트를 통하여 진행하였다.

3) 따라서 행정학의 정체성 위기를 직접 다룬 논문 가운데서도 한국의 행정학과의 관련성 없이 행정학, 보다 구체적으로는 미국 행정학 연구에서 행정학의 정체성 위기에 대한 소개나 해석에 그친 논문은 한국 행정학의 정체성 위기에 대한 논의는 아닌 것으로 판단하여 분석 대상에서 제외하였다. 일일이 언급할 수는 없지만 상당수의 연구가 의식적으로 또 최근까지도 미국 행정학의 위기론을 소개하고 있거나 혹은 무의식적으로 미국 행정학에서의 논의라든가 인식 없이 미국에서의 행정학 위기론을 행정학의 위기로 다루어 논의하고 있었다.

2. 한국 행정학에서 정체성 위기 논의의 경향(I): 학술논문의 경우

이 장에서는 먼저 한국의 행정학 분야 학술지에서 논문으로 게재된 연구 성과를 바탕으로 그간의 한국 행정학 정체성 위기 혹은 분과 학문으로서의 행정학의 위기에 대한 논의를 분석하였다. 위의 장에서 설명한 바 있는 자료 수집 방법을 통하여 검색하여 추출한 한국 행정학의 정체성 위기에 관한 논문은 총 50편이었다.

1) 전체적인 경향

아래의 <표 1>에서 확인할 수 있듯이 한국 행정학의 정체성 위기를 직접적으로 다루거나 혹은 간접적으로라도 한국의 행정학을 비판적으로 평가하거나 반성하면서 한국 행정학의 방향성 등을 제시하고자 시도한 논문이 가장 많이 게재된 시점은 2001년부터 2010년 사이의 시점이었다. 이 시기 동안 전체 관련 논문 50편의 1/3이 조금 넘는 17편의 논문이 발표되었다. 이는 위에서도 언급한 바 있듯이 2000년 한국행정학회가 <KAPA 포럼>을 통해 일 년 내내 행정학 위기에 대한 논의를 진행한 직후의 시점으로 관련한 주제에 대한 관심이 그만큼 높아진 결과로 해석할 수 있다. 그러나 이러한 관심은 지속적으로 이어지지 않고 있는 것으로 보이는데 이는 2011년 이후 현재까지 발표된 관련 논문이 10편으로 크게 감소한 점으로 확인할 수 있다. 전체적으로 1960년대 이후 10년 단위로 보았을 때 한국 행정학의 정체성 위기나 학문적 위기, 그와 관련한 한국 행정학의 방향성에 대한 고민을 담고 있는 학술논문은 1960년대부터 간헐적으로 발표되다가 1990년대 이후 다소나마 그 양이 증가하는 경향을 보이고 있는 것으로 확인되고 있다. 그런데 이러한 경향성이 관련 논의의 확대나 심화를 의미하는 것인지에 대해서는 긍정할 수만은 없는 측면도 드러나고 있다. 이는 해당 논문이 게재된 학술지의 분포를 통해서 확인할 수 있다. 역시 아래의 <표 1>에서 확인할 수 있듯이 한국 행정학의 정체성 위기를 직간접적으로 다룬 논문이 게재된 학술지는 총 11개였다.

그 가운데 한국 행정학의 정체성 위기 관련 논문이 가장 많이 게재된 학술지는 총 24편의 관련 논문이 게재된 <한국행정학보>였다. 그 다음으로 많은 수의 논문을 게재한 학술지는 총 7편의 <행정논총>이었다. 이 두 학술지에 가장 많은 논문이 실린 것은 두 학술지의 오랜 역사를 반영한 것이기도 하고 또한 두 학술지가 한국 행정학 연구에서 차지하는 비중을 반영한 것으로 해석할 수 있을 것이다. 이채롭게도 <정부학연구>는 상대적으로 짧은 역사에도 불구하고 총 5편의 관련 논문이 게재되어 행정학 분야 학술지로서는 세 번째의 위치를 차지하였다. 그 이외에는 <한국행정연구>, <한국정책분석평가학회보>, <국정관리연구> 등의 학술지가 2001년에서 2010년 사

〈표 1〉 학술지별-시대별 행정학의 정체성 위기 관련 논문

	~ 1970년	1971년 ~1980년	1981년 ~1990년	1991년 ~2000년	2001년 ~2010년	2011년 ~	합계
한국행정학보	4	1	3	5	9	2	24
행정논총			1	3	1	2	7
정부학연구					4	1	5
한국행정연구					1		1
한국정책분석평가학회보					1		1
국정관리연구					1		1
한국공공관리학회보						2	2
한국인사행정학회보						1	1
현대사회와행정						1	1
한국비교정부학보						1	1
한국정치학회보	1	4		1			6
총합계	5	5	4	9	17	10	50

이 각각 1편씩의 관련 논문을 게재하였고, 《한국공공관리학회보》, 《한국인사행정학회보》, 《현대사회와행정》, 《한국비교정부학보》가 2010년 이후 1~2편의 관련 논문을 게재한 것으로 나타나고 있다. 특이한 점은 2000년 이전에 정치학 분야의 대표적인 학술지인 《한국정치학회보》에 관련 논문이 6편이 게재되었다는 점이다. 이는 한국의 행정학자, 특히 초기 한국의 행정학자들 가운데 정치학에 대한 학문적 친연성을 가지거나 적어도 느낀 학자들이 상당수 존재했다는 점을 보여주고 있다. 그런데 이와 같은 학술지의 분포를 통해서 확인할 수 있는 중요한 사실은 《한국행정학보》가 관련된 논의를 주도하였던 경향이 완전히 사라졌다는 점이다. 즉 한국의 행정학 발전의 역사와 궤를 같이 하면서 한국 행정학에 대한 평가와 반성, 혹은 학문으로서의 위기에 대한 논의를 주도했던 《한국행정학보》의 비중이 2010년대 이후 급격하게 낮아지면서 관련 논의들이 다양한 학술지로 분산되었다는 것이다. 이러한 경향을 단순히 논의의 장이 다양화되고 있는 현상으로 긍정적으로 평가하기에는 무리가 있다. 이는 관련 연구를 수행한 학자들에 대한 분석을 통해서도 확인할 수 있다.

아래의 〈표 2〉는 1960년대 이후 한국 행정학의 정체성 위기를 직간접적으로 논의한 논문을 발표한 저자 가운데 2편 이상의 논문을 발표한 학자와 그들의 논문 발표연도를 정리하고 있다. 여기서 확인할 수 있는 것처럼 관련 논문을 2편 이상 발표한 학자는 7명에 그치고 있다.

〈표 2〉 행정학 정체성 위기 관련 논문 발표 학자 및 발표 논문

발표학자	편수	게재 논문
박동서	3	한국행정학의 현황과 역할 (한국정치학회보, 1967)
		행정학 연구의 현황과 평가 (한국정치학회보, 1978)
		한국행정의 과제와 행정학의 재정향 (한국행정학보, 1992)
박종민	3	행정학은 과학인가 기술인가? (한국행정학보, 2009)
		행정학: 미국행정학인가 한국행정학인가 (정부학연구, 2012)
		한국행정학보를 통해 본 한국의 행정연구 반세기: 인과이론 형성의 시각에서 (한국행정학보, 2016)
이종범	2	행정학의 토착화에 관한 논거 (한국행정학보, 1977)
		한국행정학연구의 방향과 과제: 문화적 차이의 개념을 중심으로 (한국정치학회보, 1979)
안병영	2	한국의 행정현상과 행정학 연구의 주체성 (한국정치학회보, 1979)
		민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국행정 연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서 (한국행정학보-공저, 2007)
정용덕	2	한국 행정학 발전의 동인(한국행정학보, 2008)
		(서문)한국 행정학 연구 60년, 1956-2016 (한국행정학보, 2016)
강명구	2	한국행정학 위기론에 관한 소고: 반주변부로부터의 사색 (정부학연구, 2001)
		직업으로서의 행정학: 「한국행정학 50년: 1956-2006.에 대한 비판과 성찰 (한국행정학보, 2008)
김정렬	2	행정학 위기의 실상과 대책 (한국행정학보-공저, 2003)
		한국 행정학의 미래를 찾아서: 가치, 이론, 통섭 (한국비교정부학보, 2016)

그 가운데 3편의 논문을 발표한 학자는 박동서와 박종민 2명으로 먼저 박동서의 경우는 1960년대부터 1990년대에 이르는 기간에 《한국정치학회보》, 《한국행정학보》에 논문을 게재하였다. 박종민의 경우는 2009년과 2012년, 2016년에 《한국행정학보》와 《정부학연구》에 관련 논문을 발표하였다. 그 외 2편의 논문을 게재한 학자는 이종범, 안병영, 정용덕, 강명구, 김정렬이었다. 그 가운데 이종범은 1970년대에 2편, 안병영은 1970년대와 2000년대에 각각 1편, 정용덕, 강명구, 김정렬은 모두 2000년대 이후 2편의 논문을 발표한 것으로 나타나고 있다. 이러한 주요 학자별 논문 게재 실적에서 드러나는 중요한 특징은 김정렬을 제외한 이들 대부분이 정년을 하였거나 정년을 앞둔 행정학계의 원로라는 점이다. 김정렬 역시 60대를 앞둔 학계의 중진이라는 점에서 한국의 행정학 자체에 대한 학술적 반성이나 논의가 후속 세대에게 연결되지

못하고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 이는 위에서도 확인한 바와 같이 2000년대에 상대적으로 활발하게 논의되었던 한국 행정학의 정체성 위기 담론이 2010년대 이후 다시 소강 상태를 보이는 이유가 어디에 있는지 짐작할 수 있게 한다. 또한 이들 주요 학자들의 논문 발표가 1편의 예외를 제외하면 《한국행정학보》, 《정부학연구》, 《한국정치학회보》에 집중되어 있다는 사실을 감안하였을 때, 2000년 이후 관련 논문의 발표가 다양한 학술지로 분산되고 있는 사실이 논의의 심화와 다양화보다는 한국 행정학의 정체성 위기에 대한 논의가 일회적인 관심과 더불어 분산되고 있는 것이 아닌가 하는 해석을 가능하게 한다.

2) 논의의 내용적 경향

일반적으로 한국 행정학 연구에서 한국 행정학의 학문적 정체성에 대한 최초의 탐구는 이종범(1977)의 “행정학의 토착화에 관한 논거”에서 이루어진 것으로 받아들여지고 있다. 그러나 이보다 이른 1969년 《한국행정학보》는 특집으로 “한국 행정학의 반성과 진로”라는 제목의 특집으로 6편의 논문을 게재하였다. 그 가운데 총무처 행정관리국의 업무와 공무원 교육을 대상으로 하여 엄밀한 의미에서 한국 행정학에 대한 반성을 담고 있다고 하기 힘든 2편을 제외한 4편의 경우는 각각 ‘학문의 영역과 방법’(김운태), ‘대학교육’(김영훈), ‘경향 및 문제점 등을 중심으로 한 행정학의 발전 과정’(박문옥), ‘정책실무와의 관계’(황인정) 등의 주제를 중심으로 당시의 한국 행정학을 평가하고 반성하고 있다. 이러한 논문은 박정희 군사정변 이후 수립된 권위주의적 발전 국가의 상황 하에서 행정의 역할 확대 현상에 주목하면서 그에 상응하기 위한 행정학의 학문적 위상에 대해 논의하고 있다. 특히 박문옥의 경우는 한국에 적합한 독자적 이론의 착상을 위한 우리의 것에 대한 발굴의 필요성을 제기하였으며(박문옥, 1969: 25-26), 또한 김영훈의 경우는 행정학을 과학으로 연구할 것인지 실제에 적용되는 전문직업기술로 다루어야 할지의 문제에 대한 논의가 이루어져야 한다는 점을 지적하였다(김영훈, 1969: 67-68). 김운태(1969)는 새로운 학문으로서 한국 행정학의 존재를 인정받기 위한 방편으로 행정학과 인접 학문인 정치학, 경제학, 사회학, 통계학 등과의 관계 정립을 주장하였다. 이러한 논문에서 이루어진 논의와 모색은 당시의 한국 행정학 1세대 학자들이 지닌 이식된 신생 학문으로서 한국 행정학에 대한 자의식을 보여주고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이와 같은 특징은 이보다 2년 이른 1967년 박동서가 《한국정치학회보》에 발표한 “한국 행정학의 현황과 역할”에서도 잘 드러나고 있다. 이 논문에서 박동서(1967: 125)는 한국 행정학의 탄생이 미국의 기술원조에 의

존한 외생적인 성격을 지니고 있음을 지적하면서 그 결과 “행정학의 내용이 우리나라에서 현재 시급히 요청하고 있는 문제에 중점을 두고 다루어져 있지 않고 다분히 미국의 일반교과서의 내용을 자기의 능력, 취미에 따라 추리고 있”다고 한다. 또한 행정학 연구가 한국의 행정 현상과 그것의 문제점에 대한 인식이 약할 뿐만 아니라 또한 학문의 목적으로서 과학화에 대한 자각이 약하다는 점도 언급하고 있다(박동서, 1967: 131-132).

이와 같은 연구의 성과들은 당시의 한국 행정학자들이 외생적인 수입 학문으로서 행정학에 대한 자의식을 바탕으로 분과 학문으로서 한국의 행정학이 타 학문과의 관계에서 또한 현실과의 관계에서 어떻게 정체성을 정립해야 하는가에 대한 치열한 고민을 수행하였다는 사실을 보여주고 있다. 어떤 의미에서 이종범(1977)의 한국 행정학의 토착화에 대한 논의는 이와 같은 고민의 산물이라고 할 수 있다. 이종범은 구체적으로 행정학이 학문으로서 필요한 것이냐는 회의까지 불러일으키고 있는 당시의 한국 행정학의 문제, 즉 행정이론과 현실의 괴리, 한국 행정 현상에 대한 분석의 결여, 행정학자의 연구에 대한 몰입 부족 등을 지적하고 있다(이종범, 1977: 202-203).

초기 행정학자들이 보여준 한국 행정학의 학문적 정체성 확립을 위한 모색은 1978년과 1979년에 《한국정치학회보》에 게재된 박동서(1978), 백완기(1978), 이종범(1979), 안병영(1979)의 논문에서 확인되고 있다. 그 가운데 박동서(1978: 63)의 경우는 모든 학문연구의 공통 관심은 이론형성의 과학화에 대한 공헌, 이에 근거한 현실의 사회변화에 대한 설명과 예측, 그리고 이를 바탕으로 한 사회문제 해결에 대한 공헌에 있다고 보면서 당시까지의 한국 행정학의 발전을 이러한 기준을 바탕으로 비판적으로 평가하였다. 백완기(1978: 79-91)는 그 가운데에서도 기술성과 실천성의 근거가 되는 동시에 학문으로서 행정학의 필수적인 전제로서 과학성의 문제를 제기하면서 이 문제가 행정학의 정체성 위기를 극복하는 핵심이라는 점을 지적하였다. 그리고 그와 같은 논의의 연장선상에서 토착화의 문제가 단순히 우리의 것만을 찾는 것이 아닌 한국의 행정 현상을 과학적으로 설명할 수 있는 이론의 규명이라는 입장을 밝히고 있다. 애초에 한국 행정학의 토착화 문제를 제기한 이종범(1979)은 이 문제를 문화의 차이와 이론의 보편성과 특수성의 차원에서 심화시켜 논의하였다. 그러면서도 그는 역시 과학으로서의 행정학의 중요성에 주목하여 이론의 보편성과 한국행정이론의 특수성이 어떠한 관계를 가져야 하는지를 규명하고자 하였다. 끝으로 안병영(1979)은 한국 행정 현상의 특수성을 역사적 관점, 정치적 리더십과 관료제, 사회세력과 관료제, 국민과의 관료제와의 관계에서 거시적인 차원에서 분석하면서 수입이론으로서 행정학의 한계를 지적하였다. 그리고 그는 한국의 행정학이 학문으로서의 주체성을 확립하기 위한 대안으로 민주주의,

사회정의, 공익 등의 가치 문제에 대해 관심을 기울여야 한다는 점을 주장하였다.

그러나 1960년대와 1970년대에 걸쳐 이루어진 한국 행정학의 학문적 정체성 정립을 위한 다양한 모색과 이를 위한 한국 행정학의 당시적 상황에 대한 비판적인 평가의 흐름은 1980년대와 1990년대에 다소간 초점이 변화된 양상을 보이고 있다. 한국의 행정학 자체에 대한 1980년대와 1990년대의 논의는 전체적으로 미래지향적이라는 점에 특징이 있다. 이는 한국에 행정학이 도입된 이후 30여 년 정도를 맞이하면서 대학의 교육 체계 등을 통해 제도적으로 안정화된 동시에 권위주의적인 군사정권이 주도한 발전국가의 경험 이후 민주화 등의 새로운 시대적 전환이 이루어지는 외중이라는 시대적 배경에 영향을 받은 것으로 해석된다. 따라서 당시에 발표된 논문들은 이전 시대의 논문에 비해 한국 행정학의 정체성과 관련한 논의 보다는 행정학의 미래를 전망하고 방향성을 제시하는 데 초점을 맞추고 있었다. 이러한 경향을 대표하는 논문으로는 유종해(1984)의 “한국 행정학의 반성과 과제 및 전망”, 조석준(1989)의 “우리나라 행정학의 방향”, 이병철(1992)의 “한국 행정학의 미래 전망에 관한 연구”, 강신택(1996)의 “한국 행정학의 과제에 관한 소견”, 정용덕(1996)의 “한국 행정학 발전의 동인” 등 제목에서부터 학문의 미래 전망에 대한 논의가 이루어졌음을 미루어 짐작하게 하는 것이 있다. 더불어 이 시기 관련 논문에서 또 달리 발견되는 특징은 한국 행정학의 교육과 관련된 논의들이 본격화되기 시작하였다는 점이다. 이러한 경향은 윤재풍(1986)의 “한국의 행정학 교육”, 정정길·이달곤(2000)의 “전환기 행정학 교육의 새로운 방향 모색” 등을 통해 확인할 수 있다. 물론 이와 같은 1980년대와 1990년대 한국 행정학의 정체성 위기 관련 논문 역시 한국 행정학에 대한 일정한 평가와 반성이라는 요소가 생략되어 있지는 않았다. 그러나 위에서 지적한 바 있는 환경적 배경, 즉 대학 교육 체계를 통한 행정학의 제도적 확립과 전환기적 사회적 상황은 분과 학문으로서 행정학의 역할에 대한 기대로 이어질 수 밖에 없었다. 따라서 당시의 논문은 위기에 대한 논의 보다는 다소간은 낙관적인 미래 전망에 훨씬 더 무게가 주어졌던 것으로 평가할 수 있다. 그리고 이런 경향은 윤재풍(1986: 96)의 “1950년대 한국에서 행정학교육을 시작할 때의 일을 회고하면 ‘무엇을 가르쳐야 하고 어떻게 가르쳐야 하는가에 대한 진지한 생각보다도 방향과 혼란이 되풀이된 데 지나지 않았던 것이다.’ 그러나 이제는 가르치는 과목과 내용이 거대하게 팽창했으며 그 교육영역의 비중이 타인접 학문을 압도하는 단계에 들어섰다”와 같은 행정학 교육의 위상에 대한 평가나 정용덕(1996: 1)의 “지난 40여 년간 한국의 행정학은 경이로운 발전을 이루어왔다. 특히 지적 제도화 면에서는 다른 어떤 나라에 비해서도 빠른 성장을 이룩하였다”와 같은 행정학 자체의 학문적 위상에 대한 평가에서 잘 드러나고 있다.

그러나 1980년대와 1990년대 걸친 이와 같은 낙관적인 분위기는 2000년대에 들어 오면서 또다시 급격하게 변화한다. 위에서 언급했듯이 2000년 한해 내내 한국행정학회 학회 차원에서 ‘행정학 위기’를 논의할 정도로 상황이 급변한 원인은 역설적으로 1980년대와 1990년대까지 이루어진 행정학의 괄목할만한 성장으로부터 배태된 것이라고 할 수 있다. 행정학의 도입 이후 확대된 행정학의 역할과 그에 상응하여 이루어진 대학교육을 중심으로 한 제도적인 차원에서 행정학 확장이 2000년에 접어들면서 현실의 필요성과 괴리되기 시작하였다는 것이다. 윤건수(2016: 76-77)의 지적대로 한국 행정학이 커져 버린 덩치에 걸맞지 않게 더 이상 정부가 원하고 있지 않거나 혹은 정부가 원하는 것을 더 이상 제공해주지 못하게 된 상황이 도래하게 된 것이다. 따라서 2000년대 이후 위의 <표 1>에서도 확인하였듯이 한국의 행정학의 정체성 위기 혹은 학문적 위기에 대한 다양한 진단과 모색을 담은 논문이 대폭 증가하게 된 것이다.

2000년 이후 한국의 행정학이 직면한 위기의 성격과 맞물려 2000년대 이후의 한국 행정학의 정체성 위기에 대한 논문은 한국 행정학이 어떻게 활용될 수 있는가의 논의에 초점을 맞추는 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 관련한 대표적인 연구는 박순애(2007)의 “행정학 연구분야의 시대적 적실성에 관한 시론적 연구”, 오철호(2008)의 “행정학 연구결과 활용의 이론적 논의”, 송희준(2008)의 “공공난제 해결을 위한 행정학 지식의 활용 방향”, 박치성(2008)의 “응용학문으로서 행정학의 사회적 적실성에 관한 탐색적 연구”, 김재훈(2008)의 “행정연구결과의 활용에 관한 실증연구” 등이 있다. 제목에서도 알 수 있듯이 이러한 논문은 기본적으로 행정학을 응용학문으로 명시적으로 규정하거나(박치성, 2008) 그렇지 않더라도 적어도 정부의 수요에 대응하거나(박순애, 2007) 정부 정책결정의 과정에서 증거로 활용될 수 있는 지식을 제공하는 것(송희준, 2008)을 주요한 학문적 정체성으로 인식하는 기반에서 논의를 전개하였다. 이처럼 행정학의 학문적 정체성을 실용성에서 확인하려는 시도는 행정학의 정체성 위기를 매우 현실적인 차원에서 이해하려는 시도와도 맥락을 같이 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 이런 현실적인 차원의 이해는 2000년대 이후 나타난 행정학의 학문적 위기를 신공공관리론에 입각한 정부 개혁이라는 현실적인 변화에 의해 기인한 것으로 인식하는 입장으로 연결되었다. 즉 한국 행정학이 직면한 위기는 신공공관리론적 개혁의 과정에서 나타난 경영학적 접근의 대폭적인 수용과 이로 인한 공공성의 상실을 그 핵심으로 한다는 진단인 것이다(소영진, 2003; 김정렬·한인섭, 2003; 권인석, 2005).

2000년대에 이루어진 한국 행정학의 위기에 관한 논의들이 매우 현실적인 동기에서 실용 학문 혹은 응용학문으로서 행정학의 활용 방안에 대해 고민을 하고 또한 그 원인을 탐색하면서 어떤 의미에서 1960년대와 1970년대에 이루어진 한국 행정학의

학문적 정체성에 고민과 모색은 단절의 상황에 직면하게 된다. 그러나 2000년대 이후 발표된 강명구와 박종민의 논문은 한국 행정학의 학문적 정체성에 대한 근본적인 질문을 제기했다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 특히 이들은 2000년대 이후 발표된 많은 한국 행정학의 정체성 위기 관련 논문이 다양한 저자에 의한 일회적 연구의 양태를 보이는 것과는 달리 관련 논문을 두 편 이상 발표하면서 해당 문제에 대한 논의를 심화시키고 있다는 점에서도 주목할만 하다. 그 가운데 강명구(2001; 2008)는 한국의 행정학자로서의 자신의 정체성에 대한 질문으로부터 출발하여 한국의 행정학계에서 드러나는 학문적 자세에 대하여 반성하거나(강명구, 2001) 행정학을 직업으로 하는 사람으로서의 '지적 정직성'을 고민하고 있다(강명구, 2008). 이와 같은 강명구의 논의는 행정학의 영향력 확대 과정에서 학문적 고민 없이 정부의 요구에 순응해온 한국의 행정학 혹은 행정학자들이 새삼스럽게 주장하고 있는 행정학 위기론이 지니고 있는 모순을 지적하면서 행정학자로서의 진지한 학문적 태도를 주문하는 것으로 요약할 수 있다.

학자의 행태적 측면에서 한국 행정학의 학문적 위기에 초점을 맞춘 강명구와는 달리 박종민은 한국 행정학의 학문적 정체성에 대한 본질적 질문을 제기하고 있다. 박종민은 2009년 《한국행정학보》에 “행정학은 과학인가 기술인가?”를 발표한 이래 2012년 《정부학연구》에 “행정학: 미국행정학인가 한국행정학인가”, 2016년 다시 《한국행정학보》에 “한국행정학보를 통해 본 한국의 행정연구 반세기: 인과이론 형성의 시각에서”를 발표하였다. 이 세 편의 논문은 한국 행정학의 정체성과 관련한 주요한 질문이 각각 행정학의 과학성과 실용성의 문제, 수입 학문인 행정학의 한국 행정학으로의 성립 가능성의 문제, 그 연장선상에서 모든 학문 분과의 궁극적인 지향으로서 현상을 통한 인과관계의 발견과 이러한 인과관계적 지식에 근거한 인과이론의 형성이라는 점을 명확히 하고 있다. 박종민(2009)은 우선 이러한 질문에 대한 대답의 출발점으로 과학으로서의 행정학에 대칭되는 은유로 '기술(art)'이라는 용어를 사용한 것이 한국의 행정학을 처방과 용역연구 및 실무교육에 지나치게 치중하게 하여 행정 연구를 통한 이론화의 노력에도 또한 행정학의 규범적 측면에 대한 관심에도 부정적인 영향을 끼쳤음을 지적하였다. 그리고 이와 같은 논의의 연장선상에서 한국의 행정학이 한국의 행정현실에 대한 분석과 이해를 바탕으로 학문의 본래적인 지향점으로서 이론화에 대한 노력을 수행할 필요가 있음을 강조하였다(박종민, 2012). 결국 박종민의 한국 행정학의 위기 상황에 대한 평가와 반성의 기준은 한국의 행정학이 한국의 행정현실을 제대로 설명할 수 있는 인과이론으로서 발전하였는가 될 것이다. 이런 관점에서 그는 이제까지의 한국의 행정학은 그 양적인 성장에도 불구하고 과학적 지식의 발전과 인과이론의 형성의 측면에서 긍정적으로 평가할 수 없다는 결론을 내리고 있다(박종민, 2016).

한국 행정학의 정체성 위기와 관련된 그간의 학술논문의 성과를 통해서는 발견된 연구의 경향은 아래와 같이 요약할 수 있다. 먼저 1960년대와 1970년대의 경우, 한국의 행정학이 수입 학문이라는 명확한 자각에 바탕을 두고 그 정체성을 확립하기 위한 치열한 고민이 있었던 것으로 확인이 되고 있다. 이런 고민의 결론은 한국 행정학의 정체성 확립은 한국의 행정현실을 설명할 수 있는 이론의 형성을 통해 달성할 수 있다는 주장으로 귀착되고 있었다. 그와 같은 기준에서 이론의 보편성과 한국적 특수성의 관계, 토착화 등의 논의가 제기되었으며 당시의 한국 행정학의 연구에서 나타나는 문제점이 진단되었다. 그러나 이런 경향은 1980년대와 1990년대에 이루어진 한국 행정학의 역할 확대와 행정학 교육 체계의 제도화·안정화와 더불어 한국 행정학의 미래에 대한 다소 낙관적인 전망으로 대체되었다. 이와 같은 한국 행정학의 양적 성장과 역할 확대는 2000년에 들어오면서 오히려 행정학의 학문적 위기의 원인이 되고 말았다. 신공공관리론적 정부 개혁의 흐름 속에서 한국의 행정학이 무엇에 도움이 되었고, 될 수 있는가에 대한 질문에 직면하고 만 것이다. 따라서 2000년대 이후 한국 행정학의 정체성 위기에 대한 논의는 응용학문으로서 행정학의 실용성 혹은 적실성에 대한 모색을 중심으로 이루어지는 양상을 보였다. 이러한 논의의 경향은 1960년대와 1970년대에 이루어진 한국 행정학의 학문적 정체성에 대한 모색과는 일정하게 단절되는 것으로 해석될 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 소수의 행정학자는 한국의 행정학자로서의 자각을 바탕으로 학문을 하는 자세에 대한 반성을 촉구하거나 근본적으로 한국의 행정학이 분과 학문으로서 본질적으로 지향해야 할 지점이 한국의 행정 현상에 대한 설명과 이를 바탕으로 한 인과이론의 형성이라는 점을 지적하고 있었다. 이는 한국의 행정학이 학문으로서 성립할 필요가 있다는 1960년대와 1970년대의 행정학 정체성 위기 논의의 문제의식을 심화시키고 있는 것으로 정리할 수 있다.

3. 한국 행정학에서 정체성 위기 논의의 경향(II): 보완적인 분석

위의 장에서 한국의 행정학 정체성 위기 혹은 학문적 위기에 관한 논의를 학술지 게재 논문을 중심으로 분석하고 그 경향을 정리하였다. 여기서는 이와 같은 학술논문 중심의 분석을 보완하기 위하여 한국행정학회 혹은 그 외의 학문적 공동체를 중심으로 제기된 한국의 행정학 정체성 위기에 관한 논의를 검토하고자 한다.

1) 한국행정학회의 중심의 한국 행정학 정체성 위기 논의

잘 알려져 있듯이 한국행정학회는 한국에서 행정학을 연구하는 학자 혹은 실무가

집단의 대표적인 학문 공동체이다. 그런 만큼 행정학의 정체성 위기에 관한 학문 공동체의 논의에 있어서 한국행정학회의 역할을 검토하지 않을 수 없다. 위의 관련 논문의 분석 과정에서도 언급했지만 한국행정학회는 1969년 이미 《한국행정학보》의 “한국 행정학의 반성과 진로” 특집 기획을 통해 관련 논의를 최초로 주도한 바 있었다. 그러나 한국행정학회가 본격적으로 한국 행정학의 정체성 위기와 관련한 논의를 촉발한 것은 2000년 1년에 걸쳐 이루어진 《KAPA 포럼》을 통한 행정학 위기 기획 논단을 통해서였다.

교과과정 개편 논의를 포함하여 총 28편이나 되는 2000년 《KAPA 포럼》의 한국 행정학의 위기 관련 글의 내용을 요약하는 데는 무리가 따른다. 그러나 전체적 논의의 방향은 기획을 시작하면서 밝힌 기획 의도를 통해서 가늠할 수 있을 것이다. 기획 의도에 따르면 당시의 행정학 위기 논단은 “지난 세기말 신자유주의가 정치, 경제 및 사회질서의 재편을 합리화하는 정치운동으로 등장하고 행정학의 연구대상인 정부행정에 대한 비판과 공격이 범세계적으로 확산되면서 전통적인 행정학적 지식의 유관성과 유용성이 의문시되고” 있는 상황에서 한국 행정학의 학문적 위기를 논의할 필요에서 기획된 것으로 요약되고 있다(《KAPA 포럼》 편집인의 글, 2009; 이병량, 2010 재인용). 이처럼 한국행정학회에서 주도한 한국 행정학의 위기 논의는 근본적으로 행정학적 지식의 실용성에 초점을 맞추고 있었다. 그리고 이러한 지식의 실용성은 학회라는 학문 공동체의 구성원이 대부분 대학을 자신의 존재 기반으로 삼고 있다는 점에서 대학 교육과도 밀접한 관련성을 가진 것으로 논의되었다. 따라서 한국행정학회가 주도하는 한국 행정학 정체성 위기에 대한 논의는 학문 공동체의 구성원으로서 학자와 그들의 소속 기관인 대학의 행정학과의 위기를 포함한 매우 현실적인 문제를 중심으로 이루어지고 있는 경향을 보이고 있다.

이러한 경향은 2000년 이후 한국행정학회의 회장단을 비롯한 임원진의 지속적인 교체에도 불구하고 거의 예외 없이 설치되고 있는 행정학 위기 관련 특별위원회와 이들 위원회를 통해서 발간되는 관련 백서 혹은 연구보고서, 또는 단행본을 통해서 확인할 수 있다. 구체적으로 2010년 12월에 발간된 한국행정학회 《행정학·행정학과 위기관리특별위원회 백서》는 대학 행정학과의 발전을 위한 행정학 관련 인증제도, 대학원 발전방안, 공무원시험제도 개선, 관련 자격증 도입에 대한 논의를 담고 있었다. 또한 2011년 한국행정학회의 〈교육취업위원회·위기관리특별위원회〉의 연구보고서인 《행정학 교육·취업 현황 및 대안모색》 역시 제목에서 드러나는 것과 같이 행정학 교과과정, 공무원 시험제도 개선, 공공기관 채용, 행정학과 졸업자 취업 등과 관련한 매우 현실적인 논의의 결과를 포함하고 있었다. 이러한 경향은 한국행정학회 창립 60

주년을 맞이하여 <한국행정학회 미래특별위원회>가 발간한 단행본인 《한국 행정학의 역할과 미래의 설계: 회고와 발전 방향의 모색(2016)》에서도 그대로 드러나고 있다. 한국 행정학의 위기에 관한 근본적인 고민을 담고 있는 글도 일부 포함되어 있기는 하지만 이 단행본에서도 주가 되는 것은 사회적 수요에 대응하기 위한 행정학 공통 교과과정의 모색, 행정학과 졸업생의 취업 및 진로 개선 방안, 공공기관 채용과 공무원 채용제도에 대한 대응 및 공무원시험제도 개선 등의 논의였다.

아래의 <표 3>은 최근 10년간 한국행정학회의 하계 및 동계학술대회 등에서 별도의 세션으로 이루어진 행정학 위기 관련 논의의 내용을 정리한 것이다. 이를 통해 확인되는 사실은 적어도 2012년 이후 거의 매년 한국행정학회는 행정학 위기 관련 세션을 별도로 구성하여 논문의 발표 등을 통해 논의를 진행하였다는 점이다. 그리고 그 내용은 대체로 7급과 9급 등의 공무원시험제도와 관련된 것이거나 사회적 수요의 대응과 관련한 행정학 교육 및 교과과정의 문제, 공공부문의 취업 등이었다는 사실도 확인이 되고 있다. 이는 2010년이나 2011년 그리고 2016년에 한국행정학회의 차원에서 발간된 백서나 보고서, 단행본 등의 내용과 크게 다르지 않은 것이기도 하다.

이처럼 한국행정학회에서 이루어지고 있는 한국의 행정학 위기에 대한 논의는 분과 학문으로서 행정학의 정체성에 대한 학문적 논의와는 별개로 학문 공동체 구성원으로서 학자의 현실적 수요를 반영하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 그 결과로 공무원 시험제도와 대학의 교육과정, 공공부문 취업 방안, 사회적 수요 대응을 위한 인증제도 및 자격증 등에 관한 논의가 반복되고 있는 것이 현실이다. 물론 학문 공동체로서 한

<표 3> 한국행정학회 행정학 위기 관련 세션과 논의 내용(2012~2021)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
공무원 시험	9급							0	0	0	0
	7급							0			
	일반		0		0	0					
행정학교육					0	0				0	0
행정학개론					0						
교과과정 (학사체계)			0			0				0	0
공공부문 취업			0		0			0	0		

출처: 한국행정학회 홈페이지 학술대회 일정 항목을 정리
(<https://kapa21.or.kr/conf/sche>, 2021. 10. 15. 검색)

국행정학회가 회원의 특성과 요구를 반영하여 한국 행정학의 위기에 관한 논의를 주도하는 것은 불가피한 상황인 것으로 이해할 수 있다. 그럼에도 불구하고 학문 공동체의 공통적 지향인 학문으로서의 한국 행정학의 정체성에 대한 논의와 별개로 그 당위성이나 구체적인 실현 가능성 혹은 현실성에 대한 검토와 반성이 이루어지지 않은 상황에서 비슷한 논의를 반복하는 것을 건강한 모습이라고 평가하기는 어려울 것이다.⁴⁾

2) 학문 공동체 차원의 한국 행정학의 정체성 위기 논의

위에서도 언급한 바 있듯이 한국행정학회와는 별개로 학문 공동체 차원에서 집단적으로 한국 행정학의 정체성 위기를 진단하려는 시도가 존재하였다. 2007년 연세대학교 원주 캠퍼스에서 열린 ‘한국 행정학 및 행정학계의 현실을 우려하는 학자들의 모임’과 뒤이어 고려대학교 대학원의 ‘한국행정론’ 세미나에 참석한 학자들의 논의의 결과로 2009년 발간된 《한국행정연구: 도전과 과제》, 또한 2011년 고려대학교 정부학연구소 차원에서 기획한 ‘한국행정학의 방향’ 학술대회 발표 논문을 단행본 형식으로 정리하여 발간한 《한국 행정학의 방향: 교육, 연구 및 제도》가 그것이다. 이 장에서는 두 권의 단행본에서 정리된 다양한 논의를 검토하고자 한다.

먼저 《한국행정연구: 도전과 과제》에는 각자 다른 학자들의 15편의 관련 논의가

4) 한국의 행정학이 한국의 행정 현상에 대한 제대로 된 인과이론을 개발하지 못한 상황에서 또 그 귀결로서 현실의 문제를 해결할 수 있는 제대로 된 대안을 제시하지 못하는 상황에서 공무원 채용시험에 행정학 과목의 비중을 높이고자 하는 주장이 옳은 것일까? 또한 현실적으로 7급과 9급 공무원 시험에 유일하게 남은 행정학개론 과목의 출제 방향을 한국행정학회의 세션을 통해 매년 반복적으로 언급하는 것은 바람직한 일일까? 그리고 개별 대학의 학과 차원에서도 매우 민감한 문제인 교과과정 개편을 한국행정학회가 표준안을 제시하여 교과과정을 개발하는 것이 가능한 일일까? 이와 같은 문제의식은 이병량(2010)에 의해 이미 10년도 더 이전에 제기되었던 것이었다. 그러나 현재까지도 한국행정학회를 통해 이런 일은 계속 반복되고 있다. 그 사이에 현실적으로 벌어진 일은 공무원 채용시험 및 공공기관 채용 시험 등에서 행정학의 위상 하락과 더불어 나타난 대학교육체계에서 행정학의 위상 하락 등이었다. 이런 상황을 모두 알면서도 이런 일을 되풀이하는 것은 ‘잘 몰라서’가 아니라 ‘일부러’가 아닌지? 위에서도 보았듯이 워낙 비슷한 세션이 거의 매년 열리는 데다가 필자 역시 이런 세션에 몇 차례 참여한 경험이 있어 어느 해인지 정확히 기억이 나지 않지만 사회자, 발표자, 토론자 밖에 없는 행정학 위기 관련 세션에서 어느 지방대학의 중견교수가 이런 세션이 10년 전에도 있어 토론을 했고 지금도 하고 있는데 아무 것도 바뀐 것이 없다고 자조하는 것을 들은 기억이 생생하다. 관련 세션을 위기의 상황을 매우 가까이서 느끼고 있는 지방대학을 위한 배려라고 이해할 수도 있겠지만 아마도 이와 같은 무의미한 논의의 반복은 지방대학을 포함한 많은 회원들을 좌절시키는 일이 아닐까? 더구나 이제 현실로서 대학교육 체계에서 행정학의 위기는 모두의 문제가 되었다. 이미 늦은 감도 있지만 이제부터라도 한국행정학회가 행정학의 학문으로서 또 교육으로서의 지속가능성에 대한 논의를 진지하게 주도해주기를 바라는 마음이다.

포함되어 있다. 이들 논의 모두가 한국 행정학의 연구가 어떤 내용을 어떻게 연구해야 할지에 대해 연구의 대상, 입장, 이론, 방법의 차원에서 논의하고 있다. 그 가운데서 한국 행정학의 정체성 위기 혹은 학문적 위기를 개별 장으로 명시적으로 논의하고 있는 경우는 김호정(2009)의 “행정학의 위기와 조직연구”, 임도빈(2009)의 “행위론적 접근”, 윤건수(2009)의 “인문학적 성찰과 행정학 방법론”, 구교준(2009)의 “임상과학으로서의 행정학”이 있다. 김호정(2009: 169-178)은 한국 행정학의 위기를 “행정학이 다른 학문분야와 차별되는 고유의 학문영역을 확보하지 못하고 다른 학문분야보다 우월한 전문성을 갖지도 못하여, 정부의 행정에 실질적으로 도움을 주지 못한 결과 행정학과 행정학자가 사회로부터 외면당하는 현상”으로 규정하고 그 원인을 행정학자의 연구행태와 행정연구의 내실화 실패 등에서 찾고 있다. 행정학자의 연구행태에서 문제의 원인을 발견하는 것은 임도빈(2009: 195-206)에서도 공통적으로 나타나고 있는데, 임도빈의 경우는 보다 구체적으로 행정학자의 지나친 용역연구에 의해 연유되는 연구의 부실과 학문 윤리적 문제를 지적하고 있다. 김호정과 임도빈의 이와 같은 한국 행정학 위기에 대한 진단과 반성은 강명구(2001; 2008)의 논의와도 맥락을 같이 하는 것으로 해석될 수 있다. 윤건수(2009: 374-378)의 논의는 김호정이나 임도빈의 논의와는 다소 차별적으로 행정학의 위기의 내용을 행정학 고유의 핵심 개념과 이론 형성의 부재, 즉 한국적 행정이론의 미형성에 기인한 학문적 위기로 보고 있다는 점에서 박종민(2009; 2012; 2016)의 진단과 인식을 공유하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 구교준(2009)의 경우는 한국 행정학의 정체성 위기의 대안으로서 과학성에 기반한 유용성을 제고하자는 입장에서 임상과학으로서 행정학을 주장하고 있다. 이는 역시 행정학의 위기에 대한 학문적 차원의 해법을 제시하고 있다는 점에서 박종민(2009; 2012; 2016)과 윤건수(2009)의 논의와 접합점을 지니는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

《한국 행정학의 방향: 교육, 연구 및 제도》는 학부 교육 및 대학원 교육과 관련한 논의가 주를 이루고 있다. 그러나 그 가운데서 박통희(2011: 112-127)는 한국 행정학의 학문적 위상을 비판적으로 검토하고 있다. 그에 따르면 한국 행정학의 학문적 위상은 정부용역에 치중한 연구 관행에서 기인한 전문성의 부재, 공공성과 민주성에 대한 연구 부족에서 비롯한 고유성의 결여, 그리고 학문의 대미의존성 등의 요인에 의해 저해되고 있다고 한다. 그리고 이러한 학문적 위상의 저해는 결국 한국 행정학의 적실성 부족으로 이어지고 있다고 진단하였다. 이와 같은 박통희의 논의 역시 좀 더 근본적인 차원에서 한국 행정학의 학문으로서의 본질 문제를 다루고 있다는 점에서 1960년대와 1970년대의 한국 행정학 정체성 정립 논의와 2000년대 이후 박종민 등 소수의 학자에 의해 이루어진 한국 행정학의 학문적 위기에 관한 논의와 연결되어 있는 것으로 이해할 수 있다.

이처럼 한국행정학회와는 별개로 이루어진 학문 공동체 차원의 한국 행정학의 정체성 위기에 대한 논의는 한국 행정학의 학문적 본질을 어떻게 정립해야 하는가에 대한 고민을 담고 있다. 그리고 그와 같은 기준에서 한국의 행정학이 처한 현재적인 상황을 진단하고 반성하고 있다. 그렇다면 한국 행정학의 현재적 상황은 어떻게 진단하고 평가할 수 있을까?

IV. 한국 행정학의 현재적 상황: 무엇을 어떻게 연구하고 있는가?

위의 장에서 한국 행정학의 정체성 위기에 대한 그간의 논의를 정리하였다. 관련된 논의가 풍부하다고 할 수는 없지만 한국의 행정학은 그간 진지하게 학문으로서의 정체성에 대해 고민하여 온 것으로 확인되고 있다. 학문으로서의 한국 행정학의 정체성에 대한 고민은 결국 한국의 행정학 연구의 현재적 상황에 대한 평가와 반성에 기초하는 것이었다. 이와 같은 평가와 반성이 한국의 행정학 연구에 어떤 영향을 미쳤을지를 확인하기는 어렵다. 위에서 확인한 바 있듯이 한국 행정학의 정체성에 대한 학문적인 논의는 몇몇의 학자에 의해 이루어져 왔을 뿐 한국의 행정학계 전체가 공유하고 있는 문제의식과는 거리를 두고 있는 것일 가능성도 있다. 또한 논의를 주도한 학자의 대부분이 60대 이상으로 이미 은퇴를 하였거나 혹은 은퇴를 앞두고 있는 상황에서 논의의 확장과 실천으로의 연결을 기대하는 것도 어려워 보이기도 한다. 더구나 한국행정학회에서 제기하고 있는 행정학 위기론은 논의 자체의 건강성을 기대할 수 없는 상황으로 보이기도 한다.

그럼에도 불구하고 이 연구는 한국 행정학의 현재적 상황을 그려 보이고자 한다. 물론 아래의 <그림 1>에서 보는 것과 같이 매년 행정학 분야에서만 1,000편 이상의 논문이 발표되고 있는 현재의 상황에서 이와 같은 시도는 무모한 것일 수도 있다. 또한 학술논문 이외에도 다양한 방식으로 학문적 활동을 이어가고 있는 많은 수의 학자들의 활동을 어떤 기준에 따라 정리하고 평가할 것인지도 논의가 필요한 일일 것이다.

〈그림 1〉 행정학 분야 발표 논문 수(2012~2021)



출처: 한국학술지인용색인 사이트 분석정보서비스의 연구분야별 연구동향 참고
 (https://www.kci.go.kr/kciportal/po/search/poFielResearchTrendList.kci, 2021.
 11. 6. 검색)

그러나 이 연구가 분과 학문으로서 한국 행정학의 정체성에 대한 그간의 학문적 고민과 반성을 정리하려는 시도였다는 점에서 한국의 행정학이 무엇을 어떻게 연구하고 있는지를 나름대로 평가할 필요는 있다고 보았다. 이런 문제의식에서 이 연구는 먼저 한국의 행정학이 행정 현상을 어떻게 연구하고 있는지를 확인하고자 하였다. 위의 〈그림 1〉에서 본 것과 같이 행정학 분야로 분류되는 한국연구재단의 등재(후보) 학술지에 게재되는 논문의 수는 2012년 이후 매년 1,000편을 넘고 있다. 이런 논문은 기본적으로 저자의 행정 현상에 대한 관심에 기반하여 수행된 연구의 산물일 것으로 보아야 할 것이다. 하지만 이와는 별개로 한국의 행정학에서 발견할 수 있는 주요한 특징은 용역 연구의 비중이 높다는 것이다. 이는 한국 행정학의 정체성 위기에 관한 최근의 논의에서도 꾸준히 지적되고 있는 한국 행정연구의 특징이기도 하다. 물론 한국의 행정학자들이 어느 만큼 많은 수의 용역연구를 수행하고 있는지를 직접 확인하기는 어렵다. 그런 이유로 이 연구는 일종의 대리지표로 한국행정학회를 통해 수행된 용역연구의 추이를 보이고자 한다.

〈표 4〉 행정학회 수주 용역연구 건수 연대별 비교⁵⁾

1970년대		1980년대		1990년대		2000년대		2010년대	
연도	건수	연도	건수	연도	건수	연도	건수	연도	건수
1971	-	1981	1	1991	6	2001	12	2011	53
1972	-	1982	-	1992	2	2002	26	2012	80
1973	-	1983	-	1993	3	2003	36	2013	55
1974	-	1984	-	1994	4	2004	21	2014	49
1975	-	1985	1	1995	2	2005	34	2015	61
1976	-	1986	1	1996	5	2006	43	2016	84
1977	-	1987	3	1997	0	2007	48	2017	78
1978	-	1988	3	1998	3	2008	42	2018	91
1979	3	1989	1	1999	8	2009	38	2019	90
1980	1	1990	7	2000	12	2010	31	2020	103
소계	4	17		45		331		744	
비중(%)	0.4	1.5		3.9		29.0		65.2	

* - 표시는 자료가 없음을 의미한다.

출처 : 남궁근(2006) 「정부참여·자문 및 용역연구」(『한국행정학오십년, 1956~2006』, 한국행정학오십년 편찬위원회 편, 한국행정학회)와 한국행정학회 홈페이지의 학회소개 중 연구사업 항목을 기초로 작성함

위의 〈표 4〉는 자료가 확인되는 1970년대 이후 한국행정학회를 통해 수행한 용역 연구의 추이를 보여주고 있다. 표에서 확인할 수 있듯이 2000년 이전까지만 해도 한 해에 10건 미만으로 수행되었던 용역연구는 2000년의 12건 이후 점차 증가하여 2020년에는 100건을 넘어서기에 이르고 있다. 폭증이라고 표현해도 좋을 정도의 이와 같은 용역연구의 증가는 물론 한국의 행정학의 현실적 유용성이 높아지는 증표로 해석할 수도 있을 것이다. 그러나 1년에 행정학 분야에서 발표되는 학술논문의 수가 1,000편을 약간 넘는 수준인 상황에서 행정학 분야의 최대 학회이기는 하지만 단일 학회를 통한 용역연구의 건수가 100편을 넘는 것은 단순히 행정학의 유용성 제고의 증거로만 해석하기에는 무리가 따른다. 이런 상황을 임도빈(2009: 204)이 진단한 것과

5) 한국행정학회 홈페이지의 자료는 남궁근(2006)의 자료와 일부 연도에서 차이가 있었다. 차이가 발생한 이유를 알기는 어려우나 차이가 나는 연도가 많지 않고 그 정도가 미미하기 때문에 전체적인 추세를 확인하는 데는 큰 문제가 없다고 보았다. 여기서는 한국행정학회 홈페이지의 자료가 가장 정확할 것으로 보고 수치를 정리하였다
(<https://kapa21.or.kr/history/research>, 2021. 10. 15. 검색).

같이 행정학이 ‘용역학’으로 자리매김한다고까지는 평가하는 것은 논란의 여지가 있다고 하더라도 행정학 영역에서 수행하고 있는 그 많은 용역이 실제로 정부의 정책결정에 유용한 것이고 또 그것이 현실의 문제를 해결하는 데 도움을 주고 있는지에 대한 냉정한 평가가 이루어져야 할 필요는 있을 것이다.⁶⁾

다음으로 확인할 필요가 있는 것은 한국의 행정학이 실제로 무엇을 연구하고 있는가 하는 점이다. 한국의 행정학이 학문으로 정체성을 가지지 위해서는 한국의 행정 현상을 연구할 필요가 있으며 그 과정에서 현상을 설명할 수 있는 이론을 형성해야 한다는 주장은 행정학 정체성 위기의 논의에서 핵심을 이루는 전제이다. 이론형성의 여부를 떠나서 한국의 행정학 연구가 한국의 행정 현상에 깊이 천착하고 있는지, 또 그것이 행정의 현상이라고 할 수 있는지는 한국 행정학 연구의 현재를 확인할 수 있는 중요한 시금석이 될 것이다.

〈표 5〉 행정학과 인접 학문 분야 연구의 주요 주제어

	최근 5년간(2017~2021)				최근 10년간(2012~2021)			
	행정학	행정학 (-경찰)	정책학	경영학	행정학	행정학 (-경찰)	정책학	경영학
1순위	직무만족	직무만족	우울	조직몰입	직무만족	직무만족	기후변화	조직몰입
2순위	경찰	조직몰입	직무만족	경영성과	조직몰입	조직몰입	재난관리	직무만족
3순위	조직몰입	공공봉사 동기	기후변화	직무만족	경찰	거버넌스	직무만족	경영성과
4순위	해양경찰	지방자치 단체	미세먼지	기업가 정신	민간경비	지방자치 단체	우울	신뢰
5순위	공공봉사 동기	조직문화	재난관리	중소기업	해양경찰	조직문화	조직몰입	중소기업
6순위	지방자치 단체	직무 스트레스	4차 산업혁명	신뢰	범죄예방	조직성과	거버넌스	고객만족
7순위	경찰 공무원	거버넌스	자아 존중감	구매의도	거버넌스	직무 스트레스	재난	이직의도

6) 관련해서 좀 오래되긴 했지만 박순애(2007)의 연구 결과를 보면 용역의 경우, 정부에서 의뢰했음에도 불구하고 이용 빈도가 0~1회라는 답변이 응답자의 과반수가 넘는 53.2%로 나타나기도 하였다. 또한 김재훈(2008)의 연구 결과에서도 용역연구는 논문 등의 여타의 연구보다 훨씬 더 많이 활용되고 있기는 하지만 그 효과에 대해서는 부정적인 것으로 나타났다. 특히 이런 부정적인 태도는 실제 용역을 관리한 공무원에게 더욱 두드러지는 것으로 나타나기도 했다는 사실이 확인되기도 하였다.

	최근 5년간(2017~2021)				최근 10년간(2012~2021)			
	행정학	행정학 (-경찰)	정책학	경영학	행정학	행정학 (-경찰)	정책학	경영학
8순위	민간경비	조직성과	인공지능	이직의도	지방자치 단체	지방정부	북한	조직시민 행동
9순위	자치경찰	지방정부	재난	기업성과	경찰 공무원	이직의도	위기관리	기업가 정신
10순위	조직문화	조절효과	정책평가	자기 효능감	조직문화	공공봉사 동기	삶의 질	기업성과
11순위	범죄예방	조직시민 행동	자기 효능감	고객만족	조직성과	신뢰	사회자본	기업가치
12순위	직무 스트레스	지방분권	조직몰입	기업가치	직무 스트레스	조직시민 행동	정책평가	구매의도
13순위	테러리즘	정부신뢰	삶의 질	조직시민 행동	지방정부	부패	소방 공무원	자기 효능감
14순위	거버넌스	이직의도	북한	AHP	학교폭력	조절효과	지방자치 단체	AHP
15순위	조직성과	지방자치	코로나19	사회적 기업	이직의도	정부신뢰	자기효능 감/신뢰/ AHP/테 러리즘	서비스 품질

출처: 한국학술지인용색인 사이트 분석정보서비스의 연구분야별 연구동향 참고
 (<https://www.kci.go.kr/kciportal/po/search/poFielResearchTrendList.kci>, 2021.
 10. 15. 검색)

위의 <표 5>는 최근 5년간과 10년간 행정학과 행정학의 인접 분야 학문 영역에서 발표한 한국연구재단 등재(후보)학술지 논문의 주요 주제어를 정리한 것이다. 이 표를 통해 알 수 있는 사실은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 한국의 행정학이 지난 5년간과 지난 10년간 변함없이 가장 관심을 가진 주제는 ‘직무만족’과 ‘조직몰입’이었다. 이는 경영학 분야에서 지난 5년간과 지난 10년간 가장 많이 다루어진 주제와도 거의 일치한다. 그 다음으로 눈에 띄는 사실은 행정학 분야의 논문 가운데 조직론 분야 주제어 이외의 상위 주제어는 경찰학과 관련된 것이고, 그 경향은 최근 들어 더욱 강화되고 있다는 점이다. 이는 지난 5년간 행정학 분야의 주요 주제어 중 경찰학과 관련된 것이 7개(경찰, 해양경찰, 경찰공무원, 민간경비, 자치경찰, 범죄예방, 테러리즘)로 지난 10년의 6개(경찰, 민간경비, 해양경찰, 범죄예방, 경찰공무원, 학교폭력)에 비해 늘

어나고 있으며 순위도 높아지고 있다는 점에서 확인되는 사실이다. 따라서 한국의 행정학에서 경찰행정학은 매우 중요한 분야가 되었고 그 영향력은 지속적으로 확대되고 있다고 할 수 있다. 이는 현실적으로 대학교육체계에서 행정학이 어떠한 상황에 직면하고 있는지를 보여주는 시금석으로 해석될 수도 있을 것이다. 경찰 관련 주제를 제외한 행정학 분야의 연구의 주요한 연구 관심은 ‘거버넌스’와 ‘지방자치단체’ 등 지방행정 관련 내용을 제외하면 모두 조직이론에 관련된 것이었다. 한국의 정책학도 역시 ‘우울’, ‘직무만족’, ‘조직몰입’, ‘자이존증감’, ‘자기효능감’ 등 조직이론과 관련된 연구 주제를 매우 주요하게 다루고 있었다. 한국의 정책학 연구에서 ‘정책’이라는 단어가 들어가는 주요 주제는 지난 5년간이나 지난 10년간이나 ‘정책평가’ 이외에는 없었다. 순위는 각각 10순위와 12순위였다. 이는 조직이론 관련 주제 보다 훨씬 낮은 것이다.

이와 같은 요약을 통해 확인할 수 있는 가장 두드러지는 점은 한국의 행정학에서 연구하는 주제가 적어도 경영학과는 크게 차이가 나지 않는다는 사실이다. 또 이러한 사실은 한국의 대학 교육 체계에서 행정학과 크게 구분이 되지 않아 정체성을 공유하고 있는 정책학의 경우도 마찬가지로 나타나고 있었다. 이러한 상황에서 한국의 행정학은 이미 경찰행정학의 영향 하에 포섭되고 있기도 하다. 물론 이는 한국연구재단의 학문 분야 분류에서 경찰행정학을 행정학의 일부로 포함한 결과이기는 하지만 다른 측면에서는 제도적으로 행정학과 경찰행정학의 구분이 무의해졌다는 사실의 반영이기도 할 것이다. 그렇다면 이러한 사실을 어떻게 해석해야 할 것인가의 문제가 제기된다. 한국의 행정학이 이론형성은 차치하고서라도 한국의 행정 현상을 연구하고 있다고 할 수 있을까? 또 그것이 한국의 행정학이 연구할 수 있는 독자적인 문제인 것일까? 현재의 상황은 이러한 질문에 대한 긍정적인 답변이 쉽지 않다는 것을 보여주고 있다.

V. 마치며

이 연구는 그간의 한국 행정학 연구 성과 가운데 행정학의 정체성 위기 혹은 학문적 위기에 관한 논의를 정리하고 평가하고자 하였다. 이러한 시도는 한국에서 행정학이 분과 학문으로 성립한 역사가 60년을 넘은 시점이고 그 과정에서 꾸준히 학문의 정체성에 대한 고민이 제기되어 왔다는 사실에 주목하여 이루어진 것이다. 잘 알려져 있듯이 한국의 행정학은 미국에서 수입된 학문으로서의 성격이 뚜렷하다. 그러다 보니 분과 학문으로서의 성립 과정에서부터 학문으로서의 정체성에 대한 치열한 고민이 이루어졌고 그와 같은 고민의 성과가 1960년대와 1970년대부터 논문의 형태로 발표되

기 시작하였다.

이 연구는 행정학 분야에서 그간 이루어진 연구 경향 분석과는 달리 행정학의 정체성 위기라는 연구의 주제를 중심으로 그간의 논의를 평가하고 그 가운데 일정한 경향을 발견하려고 하였다. 그러다 보니 분석의 대상이 되는 논문을 추출하는 과정에서 필자가 일정한 기준을 가지고 자료를 선별할 수 밖에 없었다. 또한 관련된 현실적인 논의가 매우 활발하게 이루어졌음에도 불구하고 이를 학술논문의 형태로까지 진전시킨 경우가 드물어 자료도 생각보다는 풍부하지 않은 점에서 한계가 드러나기도 하였다. 이를 보완하기 위해 이 연구는 학술논문 이외에도 한국행정학회를 비롯한 다양한 학문 공동체에서 단행본 등으로 발표한 관련 성과에 대해서도 보완적인 분석을 시도하였다.

분석의 결과 1960년대와 1970년대의 경우, 한국의 행정학이 수입 학문이라는 명확한 자각에 바탕을 두고 그 정체성을 확립하기 위한 치열한 고민이 있었다는 점을 확인하였다. 이런 고민은 한국의 행정 현실을 설명할 수 있는 이론형성이 한국 행정학의 학문적 정체성 정립에 중요한 기준이 된다는 논의로 이어졌으며 그와 같은 기준에서 당시의 한국 행정학의 연구에서 나타나는 문제점이 진단되었다. 1980년대와 1990년대에는 한국 행정학의 역할 확대와 행정학 교육 체계의 제도화·안정화의 조건에서 한국 행정학에 관한 논의는 위기 보다는 미래에 대한 낙관적인 전망으로 대체되는 경향이 나타났다. 그러나 2000년대 이후 한국 행정학의 정체성 위기에 대한 논의는 응용학문으로서 행정학의 실용성 혹은 적실성에 대한 모색을 중심으로 새롭게 이루어지는 양상을 보였다. 이는 신공공관리론적 정부개혁을 통한 행정의 역할에 대한 재검토와 그간 한국의 행정학이 보여준 학문적·현실적 성과에 대한 비판적 평가에 기인한 것이었다. 이러한 경향은 1960년대와 1970년대에 이루어진 한국 행정학의 학문적 정체성에 대한 모색과는 일정하게 단절되는 것으로 해석될 수 있다. 이런 상황 속에서도 한국 행정학이 분과 학문으로서 본질적으로 지향해야 할 지점이 한국의 행정 현상에 대한 설명과 이를 바탕으로 한 인과이론의 형성이라는 점에 주목한 논의들도 여전히 이루어지고 있었다.

그러나 한국 행정학의 정체성 위기에 대한 이와 같은 논의의 진전에도 불구하고 현실적인 측면에서 우려가 제기될 수 있는 점도 적지 않았다. 우선 위에서 정리한 한국 행정학의 학문적 정체성에 대한 논의가 후속 세대의 행정학자들에게 확산되는 조짐이 없는 상황에서 논의 자체도 축소되고 있다는 점이다. 물론 한국 행정학이 더 이상 정체성의 위기를 논의할 필요가 없을 정도로 내실 있는 발전을 이루고 있다면 이런 상황은 문제가 될 것이 없다. 그러나 현실적으로는 한국행정학회를 통해 주도되는 행정학 위기 논의는 한국 행정학의 학문적 본질에 대한 진지한 고민이 거의 없는 상황에서 그

다지 건강하지 않은 방향으로 이루어지고 있는 것으로 보인다. 다른 한편으로 한국 행정학은 우려와 비판적인 평가에도 불구하고 용역을 중심으로 연구가 수행되고 있으며 이런 상황에는 개선의 조짐이 보이지 않고 있기도 하다. 또한 한국의 행정학 연구 역시 이론의 형성은 차치하고 한국의 행정 현상에 천착한 연구를 수행하고 있는가라는 질문에조차 쉽게 긍정을 하기 힘들어 보이는 상황에 놓여 있다.

이 연구를 수행한 필자 역시 한국의 행정학자로서 이러한 상황의 책임에서 자유롭지 않다고 생각한다. 또한 보다 기본적으로는 상황에 대한 인식에서 차이가 존재할 수 있음도 인정해야 할 것이다. 그러나 이 글이 필자를 포함한 많은 한국의 행정학자에게 한국의 행정학자로서 연구한다는 것이 어떤 의미를 가지는가에 대해 한번쯤은 돌아볼 수 있도록 하는 계기가 되기를 바란다. 막연하게 알고 있는 바와는 달리 한국의 1세대 행정학자들은 비록 수입 학문을 하고 있지만 한국의 행정학이 어떠해야 하는지 그리고 한국의 행정학자가 어떠해야 하는지를 치열하게 고민했다는 점도 이 연구가 환기시킬 수 있기를 바란다.

▣ 참고문헌

- 강명구(2001) “한국행정학 위기론에 관한 소고: 반주변부로부터의 사색”. 《정부학연구》, 7(2): 91-114.
- _____(2008) “직업으로서의 행정학: 「한국행정학 50년: 1956-2006」에 대한 비판과 성찰”. 《한국행정학보》, 42(1): 435-455.
- 강신택(1996) “한국 행정학의 과제에 관한 소견”. 《행정논총》, 34(1): 1-17.
- 구교준(2009) “임상과학으로서의 행정학”. 《한국행정연구: 도전과 과제》, 박종민·정무권 편, 박영사: 397-409.
- 권경득(1996) “한국행정학의 연구경향에 관한 실증적 분석: 「한국행정학보」 기고논문(1967-1995)을 중심으로”. 《한국행정학보》, 30(4): 139-153.
- 권인석(2005) “행정학 위기론을 통해 본 행정학의 전망”. 《한국공공관리학보》, 19(2): 1-19.
- 김귀영(2011) “지방의회 연구경향과 향후 연구의제에 관한 고찰”. 《한국행정학보》, 45(2): 83-114.
- 김두래(2020) “한국 행정관료의 정치적 중립성은 가능한가?: 정치적 중립성의 비판적 이해와 정치적 통제의 병립 가능성”. 《한국행정학보》, 54(2): 3-31.
- 김영훈(1969) “대학교육”. 《한국행정학보》, 3: 67-80.
- 김운태(1969) “영역과 방법”. 《한국행정학보》, 3: 31-66.
- 김재훈(2008) “행정연구결과의 활용에 관한 실증연구”. 《한국행정학보》, 42(4): 35-67.
- 김정렬(2016) “한국 행정학의 미래를 찾아서: 가치, 이론, 통섭”. 《한국비교정부학보》, 20(1): 147-166.
- 김정렬·한인섭(2003) “행정학 위기의 실상과 대책”. 《한국행정학보》, 37(4): 19-38.
- 김정수(2016) “한국 행정학 60년 문화행정 연구의 동향과 성찰”. 《행정논총》, 54(4): 105-139.
- 김호정(2009) “행정학의 위기와 조직연구”. 《한국행정연구: 도전과 과제》, 박종민·정무권 편, 박영사: 167-192.
- 남궁근(2006) “정부참여·자문 및 용역연구”. 《한국행정학오십년, 1956~2006》, 한국행정학오십년 편찬위원회 편, 한국행정학회.
- 박광국·채경진(2008) “문화행정 60년의 연구동향 분석”. 《행정논총》, 46(2): 53-76.
- 박동서(1967) “한국행정학의 현황과 역할”. 《한국정치학회보》, 2: 112-136.
- _____(1978) “행정학 연구의 현황과 평가”. 《한국정치학회보》, 12: 63-72.
- _____(1992) “한국행정의 과제와 행정학의 재정향”. 《한국행정학보》, 26(4): 1429-

- 1435.
- 박문옥(1969) “한국 행정학의 발전과정: 경향, 문제점 및 전망”. 《한국행정학보》, 3: 9-30.
- 박상언·이병량(2017) “텍스트 마이닝 기법을 활용한 한국 문화정책 연구 경향 분석”. 《한국거버넌스학회보》, 24(3): 95-119.
- 박순애(2007) “행정학 연구분야의 시대적 적실성에 대한 시론적 연구”. 《한국행정학보》, 41(3): 321-344.
- 박종민(2009) “행정학은 과학인가 기술인가?”. 《한국행정학보》, 43(4): 1-18.
- _____(2012) “행정학: 미국행정학인가 한국행정학인가”. 《정부학연구》, 18(2): 131-147.
- _____(2016) “한국행정학보를 통해 본 한국의 행정연구 반세기: 인과이론 형성의 시각에서”. 《한국행정학보》, 50(3): 1-34.
- 박치성(2008) “응용학문으로서 행정학의 사회적 적실성에 관한 탐색적 연구: 행정학에 대한 사회 수요적 접근”. 《한국행정연구》, 17(3): 3-32.
- 박통희(2011) “한국에서 행정학의 적실성에 대한 비판과 대안: 전문성과 고유성을 중심으로”. 《한국 행정학의 방향: 교육, 연구 및 제도》, 박종민·윤건수·김현준 편, 박영사: 109-143.
- 백완기(1978) “한국행정학의 학문성 정립문제: 과학주의의 입장에서”. 《한국정치학회보》, 12: 73-91.
- 소영진(2003) “행정학의 위기와 공공성 문제”. 《정부학연구》, 9(1): 5-22.
- 송희준(2008) “공공난제 해결을 위한 행정학 지식의 활용 방향”. 《한국행정학보》, 42(4): 69-93.
- 안병영(1979) “한국의 행정현상과 행정학 연구의 주체성”. 《한국정치학회보》, 13: 49-66.
- 안병영·정무권(2007) “민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국행정 연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서”. 《한국행정학보》, 41(3): 1-40.
- 오철호(2008) “행정학 연구결과 활용의 이론적 논의”. 《한국행정학보》, 42(4): 7-33.
- 유종해(1984) “한국 행정학의 반성과 과제 및 전망”. 《한국행정학보》, 18(2): 549-555.
- 유현중(2013) “Woodrow Wilson, 박동서, 그리고 한국행정”. 《행정논총》, 51(3): 31-66.
- 윤건수(2005) “한국 행정학의 질적 연구방법에 대한 반성과 제안”. 《한국행정학보》, 39(2): 1-22.

- _____ (2009) “인문학적 성찰과 행정학 방법론”. 《한국행정연구: 도전과 과제》, 박종민 · 정무권 편, 박영사: 373-396.
- _____ (2016) “공무원들의 공직관 형성과 행정학 교육의 미래”. 《한국 행정학의 역할과 미래의 설계: 회고와 발전 방향의 모색》, 한국행정학회 미래특별위원회 편저, 법문사: 76-100.
- 윤재풍(1986) “한국의 행정학 교육: 대학 행정학과 박사과정을 중심으로”. 《한국행정학보》, 21(1): 55-99.
- 이병량(2010) “행정학의 위기와 행정학 교육: 한국 행정학 교육의 실용성에 관하여”. 《행정논총》, 48(2): 169-188.
- 이병철(1992) “한국 행정학의 미래 전망에 관한 연구: 델파이(Delphi) 분석기법을 중심으로”. 《한국행정학보》, 26(4): 1069-1091.
- 이종범(1977) “행정학의 토착화에 관한 논거”. 《한국행정학보》, 11: 198-223.
- _____ (1979) “한국행정학연구의 방향과 과제: 문화적 차이의 개념을 중심으로”. 《한국정치학회보》, 13: 67-79.
- 임도빈(2009) “행위론적 접근”. 《한국행정연구: 도전과 과제》, 박종민 · 정무권 편, 박영사: 193-223.
- 정용덕(2008) “한국 행정학 발전의 동인”. 《한국행정학보》, 30(4): 1-17.
- _____ (2016) “한국 행정학 60년, 1956-2016”. 《한국행정학보》, 50(5): 1-15.
- 정정길 · 이달곤(2000) “전환기 행정학 교육의 새로운 방향 모색: 기본교육을 중심으로”. 《행정논총》, 38(2): 79-100.
- 조석준(1989) “우리나라 행정학의 방향”, 《행정논총》, 27(2): 316-320.
- 주상현(2002) “한국 행정학 연구경향의 실증적 분석: 최근 7년(1995-2001)간 한국행정학보 기고 논문을 중심으로”. 《한국행정학보》, 36(3): 39-55.
- 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.
- 한국행정학회(2010) 《행정학 · 행정학과 위기관리특별위원회 백서》
- 한국행정학회 교육취업위원회 · 위기관리특별위원회(2011) 《행정학 교육 · 취업 현황 및 대안모색》
- 한국행정학회 미래특별위원회(2016) 《한국 행정학의 역할과 미래의 설계: 회고와 발전 방향의 모색》, 법문사.
- 허만형(2009) “방법론적 관점에서의 한국정책학 연구경향에 관한 연구”. 《한국정책학

- 회보》, 18(1): 29-46.
- 홍형득(2015) “최근 한국 정책학 연구의 경향과 특징의 네트워크 분석: 10년(2003-2012)간 정책학회보 게재논문을 중심으로”. 《한국정책학회보》, 24(1): 27-51.
- 황인정(1969) “한국행정학과 정책실무와의 관계”. 《한국행정학보》, 3: 173-187.
- Kirwan, Kent Aiken.(1977) “The Crisis of Identity of Public Administration: Woodrow Wilson”. *Polity*, 9(3): 321-343.
- Ostrom, Vincent.(1973) *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Rosenbloom, David H.(2008) “The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context”. *Public Administration Review*, 68(1): 57-60.
- Simon, Herbert A.(1946) “The Proverbs of Administration”. *Public Administration Review*, 6(1): 53-67.
- Waldo, Dwight.(1968a) “Public Administration in a Time of Revolutions”. *Public Administration Review*, 28(4): 362-368.
- _____ (1968b) “Scope of the Theory of Public Administration”. in *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*, edited by James C. Charlesworth, Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, 1-26.
- Wilson, Woodrow.(1887) “The Study of Administration.” *Political Science Quarterly* 2(2): 197-222.
- 한국학술지인용색인 사이트 분석정보서비스의 연구분야별 연구동향
(<https://www.kci.go.kr/kciportal/po/search/poFielResearchTrendList.kci>, 2021. 10. 15. 검색)
- 한국학술지인용색인 사이트 분석정보서비스의 연구분야별 연구동향
(<https://www.kci.go.kr/kciportal/po/search/poFielResearchTrendList.kci>, 2021. 11. 6. 검색)
- 한국행정학회 홈페이지 학술대회 일정 항목 (<https://kapa21.or.kr/conf/sche>, 2021. 10. 15. 검색)
- 한국행정학회 홈페이지 연혁 중 연구사업 항목
(<https://kapa21.or.kr/history/research>, 2021. 10. 15. 검색)

A Study on the Identity Crisis in Korean Public Administration

Byung Ryang Lee

The purpose of this study was to review the discussion on the identity crisis of public administration among the achievements of public administration studies in Korea. As a result of the analysis, it was confirmed that in the 1960s and 1970s, there was a serious effort to establish the identity of public administration in Korea based on a clear awareness that it was an imported study. These efforts led to the discussion that the formation of theory that can explain the administrative reality of Korea is an important criterion for establishing the academic identity of Korean public administration. Since the 2000s, the discussion on the identity crisis of public administration in Korea has shown a new trend, focusing on the search for the practicality of public administration as an applied study. This was because of the reexamination of the role of administration through government reform in the new public management theory, and critical evaluation of the academic and practical achievements of public administration in Korea. Nonetheless, the discussions that emphasize two main directions that the studies of Korean public administration as an academic discipline should pursue continued: the explanation of the Korean administrative phenomena and the formation of a causal theory based on the reexamination.

※ Keywords: Korean Public Administration, Identity Crisis, Formation of Theory, Causal Theory, Trend Analysis